

LA DIRECTIVA 2003/109/CE DEL CONSEJO RELATIVA AL ESTATUTO DE LOS NACIONALES DE TERCEROS ESTADOS RESIDENTES DE LARGA DURACIÓN Y LA NORMATIVA ESPAÑOLA EN LA MATERIA

Por ELENA CRESPO NAVARRO

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN.—II. ANTECEDENTES.—III. LA DIRECTIVA 2003/109/CE DEL CONSEJO: 1) ESTRUCTURA Y ÁMBITO DE APLICACIÓN. 2) CONTENIDO: A) *Estatuto de residente de larga duración*: a) Condiciones y procedimiento de adquisición del estatuto. b) Retirada, pérdida y recuperación del estatuto. c) Contenido material del estatuto. B) *Residencia en otros Estados miembros*: a) Condiciones, beneficiarios, procedimiento y contenido del derecho de residencia. b) Concesión y retirada o no renovación del permiso de residencia.—IV. COMPATIBILIDAD DEL RÉGIMEN COMUNITARIO CON LA NORMATIVA ESPAÑOLA.

I. INTRODUCCIÓN

El pasado 23 de enero entró en vigor la *Directiva 2003/109/CE del Consejo, relativa al estatuto de los nacionales de terceros Estados residentes de larga duración*, aprobada el 25 de noviembre de 2003¹, cuyo obje-

* Profesora Ayudante de Derecho Internacional Público, Universidad de Alcalá.

¹ *DOUE* L 16, de 23 de enero de 2004, pp. 44-53.

tivo, según afirma su Art. 1, es doble. Por un lado, se persigue, aproximar las legislaciones y prácticas nacionales sobre concesión, retirada y contenido del estatuto de residente de larga duración con el fin de garantizar que los nacionales de terceros países puedan gozar de dicho estatuto en condiciones equivalentes, sea cual sea el Estado miembro en que lo obtengan. Y por otro lado, se pretende determinar las condiciones conforme a las cuales los beneficiarios del mismo podrán residir en un Estado miembro distinto.

Teniendo en cuenta los principios de subsidiariedad y proporcionalidad consagrados en el Art. 5 del TCE, se opta por la Directiva como instrumento más adecuado para alcanzar ese doble objetivo sin exceder de lo necesario, dejando a los Estados miembros un margen de tres años, hasta el 23 de enero de 2006, para llevar a cabo la transposición de la norma comunitaria a sus respectivos ordenamientos internos.

Así las cosas, parece conveniente conocer las previsiones de la Directiva y compararlas con la legislación española vigente en la materia de cara a determinar qué adaptaciones del ordenamiento interno español son necesarias para conseguir su adecuación al régimen comunitario dentro del plazo previsto.

Por ese motivo, tras explicar brevemente el contexto en el que surge esta regulación comunitaria, nos ocuparemos a continuación, de analizar el estatuto de residente de larga duración tal y como aparece definido en la Directiva, para después señalar, en líneas generales, cuál es el estado de la normativa española aplicable al respecto y la compatibilidad o no de la misma con la citada Directiva.

II. ANTECEDENTES

La Directiva que analizamos se inscribe en el marco del proceso de comunitarización de las políticas de inmigración y extranjería iniciado con la adopción del Tratado de Amsterdam, el 2 de octubre de 1997². Anteriormente, el Tratado de la Unión Europea (TUE), aprobado en Maastricht en 1992, se había limitado a crear un ámbito de cooperación interguberna-

² En vigor desde 1 de mayo de 1999 (BOE de 7 de mayo de 1999), hasta el 1 de febrero de 2003, fecha de la entrada en vigor de la versión modificada en Niza (BOE de 28 de enero de 2003).

mental en asuntos de justicia e interior (CAJI)³, en el marco del cual determinadas cuestiones vinculadas a la libre circulación de personas, entre ellas, la política de inmigración, eran consideradas de interés común para los Estados miembros, si bien la competencia en estas materias quedaba reservada a la soberanía de éstos⁴. La entrada en vigor del Tratado de Amsterdam supuso la transferencia de esos ámbitos al pilar comunitario. Así, desde entonces, el TUE recoge entre los objetivos de la Unión la creación y desarrollo de un espacio de libertad, seguridad y justicia que garantice la libre circulación de personas y la adopción de medidas comunes sobre control de fronteras exteriores, asilo, inmigración, y prevención y lucha contra la delincuencia⁵. A ese fin, se incluye en el TCE un nuevo Título IV «Visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas» (Art. 61 a 69 TCE)⁶, cuyo objetivo es la elaboración y desarrollo de un conjunto de normas comunes que regulen, entre otros asuntos, la inmigración y el régimen de extranjería aplicable a los nacionales no comunitarios en el territorio de la UE⁷.

³ Antiguo Título IV del TUE: «Disposiciones relativas a la cooperación en los ámbitos de la justicia y los asuntos de interior».

⁴ Así lo establecía el antiguo Art. K.1 3) del TUE, en la versión de Maastricht. En virtud de lo dispuesto en dicho artículo, el Consejo adoptó, el 4 de marzo de 1996, una Resolución relativa al estatuto de los nacionales de terceros países que son residentes de larga duración en el territorio de los Estados miembros (*DOCE C 80*, de 18 de marzo de 1996, pp. 2-3) mediante la que pretendía sentar unos principios comunes para facilitar la integración en los Estados miembros de los residentes de larga duración.

⁵ Art. 2 TUE. Puede verse sobre la creación por el Tratado de Amsterdam de ese espacio de libertad, seguridad y justicia, VALLE GÁLVEZ, A., «La refundación de la libre circulación de personas, tercer pilar y *Schengen*: el espacio europeo de libertad, seguridad y justicia», en *RDCE* n. 3 (1998), 41-78, pp. 46-56.

⁶ Nos interesa, en particular, el Art. 63 del TCE que se refiere a la adopción por el Consejo de medidas sobre las condiciones de residencia, sobre la expedición de permisos de residencia (punto 3, apartado a), o medidas que definan los derechos y condiciones conforme a los que los nacionales de terceros países residentes legales en un Estado miembro puedan residir en un Estado miembro distinto (punto 4). Ahora bien, esa transferencia de competencia a la UE en materia de inmigración no excluye la competencia nacional, ya que el propio Art. 63.4 afirma que las medidas que pudiera adoptar el Consejo en virtud de lo estipulado en los puntos 3 y 4 no impedirán a cualquier Estado miembro mantener o introducir en esos ámbitos disposiciones nacionales, siempre que éstas sean compatibles con el TCE o con los acuerdos internacionales.

⁷ Con el fin de asegurar la adopción en un plazo razonable de esa nueva normativa común (utilizando ya instrumentos normativos propiamente comunitarios con

Sólo algunos meses después de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, el Consejo Europeo celebró, durante los días 15 y 16 de octubre de 1999, en la ciudad finlandesa de Tampere, una sesión especial sobre la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia en la UE, en la que dicho órgano reafirmó la importancia de la creación de tal espacio y acordó una serie de directrices y orientaciones políticas para hacerlo efectivo. De ese modo, tras afirmar la necesidad de una política común de la UE sobre asilo e inmigración, el Consejo Europeo definió los elementos básicos de la misma, entre los que incluyó la exigencia de garantizar al inmigrante (nacional de un tercer Estado) que resida legalmente en el territorio de la UE un *trato justo* y no discriminatorio que se aproxime al estatuto jurídico de los ciudadanos de la UE y facilite su integración⁸. Más concretamente, el Consejo Europeo se refiere a la necesidad de reconocer a los nacionales de terceros Estados titulares de un permiso de residencia de larga duración «un conjunto de derechos de carácter uniforme *lo más cercano posible* al de los ciudadanos de la Unión», y cita como ejemplo de tales derechos, el derecho a residir, recibir educación, trabajar por cuenta ajena o propia, y a no ser discriminados en el Estado miembro de residencia, amén de la posibilidad de obtener la nacionalidad de dicho Estado tras una residencia prolongada en el mismo.

valor jurídico vinculante), antes incluso de la entrada en vigor del Tratado, el Consejo Europeo de Cardiff celebrado los días 15 y 16 de junio de 1998, pedía al Consejo y a la Comisión la preparación de un Plan de Acción sobre la mejor manera de aplicar las disposiciones del Tratado de Amsterdam relativas a la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia (Pueden verse las Conclusiones del citado Consejo Europeo en *Boletín UE*, 6-1998). En cumplimiento de esa solicitud, el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior aprobó, el 3 de diciembre de 1998, el mencionado Plan de Acción elaborado conjuntamente con la Comisión. Ambas instituciones manifestaban en dicho Plan la exigencia de garantizar la integración y los derechos de los nacionales de terceros Estados que viven legalmente en la UE, e incluían entre las medidas que deberían adoptarse en un plazo de cinco años desde la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, la preparación de una reglamentación sobre las condiciones de residencia y los procedimientos de expedición por los Estados miembros de permisos de residencia de larga duración, así como, acerca de la definición de los derechos y condiciones conforme a las que los nacionales de terceros Estados que residen legalmente en un Estado miembro podrían residir en otros Estados miembros. Puede verse el texto del citado Plan de Acción en *DOCE C* 19, de 23 de enero de 1999, pp. 1-15, cita en p. 38 c).

⁸ Puntos 18 a 21 Conclusiones del Consejo Europeo de Tampere (Puede verse el texto de las Conclusiones en *Boletín UE* 10-1999, pp. 7 y ss.)

Como respuesta a la exigencia, planteada en Tampere, de elaboración de una política común de inmigración, la Comisión presentó, al Parlamento Europeo (PE) y al Consejo una comunicación sobre «una política comunitaria de migración»⁹ en la que, partiendo del análisis del contexto económico y demográfico de la UE y de los países de origen¹⁰, afirma la necesidad de regular adecuadamente la inmigración tratando de maximizar sus posibles efectos positivos¹¹ y, en especial, mediante la elaboración de un marco normativo común que permita la integración del inmigrante en la sociedad de acogida. En efecto, para la Comisión, uno de los elementos esenciales de esa política común de inmigración ha de ser la búsqueda de la integración social de los nacionales de terceros Estados, mediante el reconocimiento en su favor de una serie de derechos y obligaciones. Y ello, sin olvidar el carácter necesariamente bidireccional de todo proceso de integración, que supone la adaptación tanto por parte del inmigrante como por parte de la sociedad de acogida.

En esa línea, la Comisión propone la concesión a los nacionales de terceros Estados de un estatuto jurídico que estaría compuesto por una serie de derechos y obligaciones *comparables* a los de los ciudadanos de la UE. Dicho estatuto iría desarrollándose progresivamente, en función de la duración de la estancia, hasta alcanzar el reconocimiento de una especie de «ciudadanía cívica» en el Estado miembro de residencia, para cuya definición podría usarse como referencia la Carta de Derechos Fundamentales de la UE¹², habida cuenta de la universalidad de algunos de los derechos que ésta recoge. Esa ciudadanía cívica podría ser, a juicio de la Comisión, bien una garantía suficiente en sí misma para la integración social del inmigrante, o bien, en su caso, un primer paso hacia la adquisición de la nacionalidad del Estado miembro en cuestión.

⁹ COM (2000) 757 final, de 22 de noviembre de 2000.

¹⁰ En ese sentido, la Comisión advierte del aumento de la presión migratoria y de los problemas derivados de la ausencia de control y regulación de la misma, como el tráfico de seres humanos, el incremento de la inmigración ilegal, o la explotación y la falta de integración social del inmigrante, pero también de la disminución de la población de la UE prevista para las próximas décadas y de la escasez de mano de obra, cualificada y no cualificada, en determinados sectores.

¹¹ La Comisión entiende que, si bien la inmigración no puede considerarse en sí misma una solución a los problemas del mercado laboral, los inmigrantes sí pueden contribuir positivamente al mercado de trabajo, al crecimiento económico y a asegurar la continuidad de los sistemas de protección social en la UE.

¹² Firmada en Niza el 7 de diciembre de 2000 (DOCE C 364, de 18 de diciembre de 2000).

Por su parte, el Comité Económico y Social (CES), en el dictamen emitido a solicitud de la Comisión sobre la mencionada comunicación¹³, va todavía más lejos al definir su concepto de *trato justo* a los nacionales de terceros Estados, pues afirma que más que de *derechos comparables* a los de los ciudadanos de los Estados miembros, debería hablarse de *los mismos derechos*, si bien teniendo en cuenta las diferentes características jurídicas de cada situación particular¹⁴. Así, el CES coincide con la Comisión en que habría que reconocer a los inmigrantes que se encuentren en la UE un mínimo de derechos, al menos los que recoge la Carta de Derechos Fundamentales, pero además, y por lo que se refiere al inmigrante de larga duración, el reconocimiento en su favor de una ciudadanía cívica, debería suponer la concesión de un permiso de residencia permanente que incluiría el derecho a la libre circulación, en las mismas condiciones que los ciudadanos comunitarios, y el derecho de voto en las elecciones municipales y europeas. Aún más, el CES se manifiesta incluso favorable a una eventual modificación del TUE que permitiera en el futuro la concesión de la ciudadanía europea a los residentes de larga duración¹⁵.

¹³ Dictamen del CES sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al PE sobre una política comunitaria de migración», (2001/C260/19), *DOCE* C 260, de 17 de septiembre de 2001, pp. 104-112.

¹⁴ Inmigrantes que se encuentran en el territorio de la UE en situación irregular, residentes con permiso temporal y residentes de larga duración.

¹⁵ En el mismo sentido vuelve a pronunciarse en el Dictamen de iniciativa sobre «la inmigración, la integración y el papel de la sociedad civil organizada», elaborado en virtud del Art. 23.3 de su Reglamento interno y aprobado por unanimidad el 21 de marzo de 2002 (*DOCE* C 125, de 27 de mayo de 2002, pp. 112-122). En esta ocasión, el CES propone un concepto de integración cívica tendente a la progresiva equiparación de los inmigrantes con el resto de la población, en derechos y deberes, así como en su acceso a bienes, servicios y cauces de participación ciudadana en condiciones de igualdad de oportunidades y de trato, con independencia de la diversidad cultural. Conforme a esta propuesta, la adquisición de los derechos y deberes por parte del inmigrante sería progresiva, en función de su permanencia en el Estado miembro de residencia. Así las cosas, la aprobación de una Directiva sobre el estatuto de los residentes de larga duración supondría sólo un importante paso en ese proceso cuyo punto final debería ser la plena equiparación con el resto de la ciudadanía. Esa equiparación podría lograrse, a su juicio, por dos vías diferenciadas. Por un lado, a través de la adquisición de la nacionalidad del Estado miembro de residencia, si bien teniendo en cuenta que la regulación de la adquisición y pérdida de la nacionalidad es competencia de los Estados miembros, el CES se limita a afirmar la conveniencia de armonizar las legislaciones internas con el

En ese contexto, la Comisión presentó al Consejo, en marzo de 2001, su propuesta de Directiva relativa al estatuto de los nacionales de terceros Estados residentes de larga duración¹⁶. Propuesta que fue a su vez remitida por el Consejo, el 5 de junio, al Comité de las Regiones, al CES y al PE¹⁷ para su consulta. Una vez emitidos los correspondientes Dictámenes favorables¹⁸, la Comisión presentó al Consejo, en febrero de 2002, la propuesta modificada por el PE. Gracias al impulso dado al respecto por el Consejo Europeo de Sevilla de junio de ese mismo año¹⁹, y tras debatir la cuestión en varias de sus reuniones, el Consejo llegó finalmente a un acuerdo político²⁰ que permitió la aprobación en noviembre de 2003

fin de facilitar la adquisición de la nacionalidad por parte de los inmigrantes que lo deseen y garantizar la transparencia de los procedimientos al respecto. La segunda vía de equiparación propuesta exigiría la previa reforma de los Tratados y sería la concesión al residente de larga duración de una ciudadanía cívica que, limitando al mínimo la diferencia de estatus con el ciudadano de la UE, incluiría el derecho de voto en las elecciones locales y en las elecciones al PE, o bien incluso la concesión de la ciudadanía europea.

¹⁶ Ver la propuesta de Directiva de la Comisión, de 13 de marzo de 2001, en COM (2001) 127 final (*DOCE C 240 E*, de 28 de agosto de 2001, pp. 79-87). Sobre dicha propuesta de la Comisión puede verse FACH GÓMEZ, K., «Propuesta de Directiva relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración en la Unión Europea», *Revista de Derecho Migratorio y Extranjería*, n. 2 (2003), 53-64; y RODRÍGUEZ BARRIGÓN, J. M., «La ciudadanía de la Unión Europea», Madrid 2002, pp. 335-352.

¹⁷ En virtud de lo establecido en el Art. 67.1 del TCE, conforme al cual: «Durante un periodo transitorio de cinco años desde la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, el Consejo decidirá por unanimidad a propuesta de la Comisión o a iniciativa de un Estado miembro y previa consulta al PE».

¹⁸ Dictamen del Comité de las Regiones de 19 de septiembre de 2001 (*DOCE C 19*, de 22 de enero de 2002, pp. 18-19), Dictamen del CES de 17 de octubre de 2001 (*DOCE C 36*, de 8 de febrero de 2002, pp. 59-62), y Dictamen del PE de 5 de febrero de 2002 (*DOCE C 284 E*, de 22 de noviembre de 2002, pp. 94-103).

¹⁹ En aquella ocasión el Consejo Europeo manifestó su firme intención de activar la ejecución del programa de Tampere, en particular mediante la aceleración de los trabajos legislativos para la definición de una política común de asilo e inmigración, e instó al Consejo a que aprobara la citada Directiva antes de junio de 2003.

²⁰ El Consejo de Justicia y Asuntos de Interior se ocupó especialmente de este tema en la Sesión n. 2455, celebrada en Luxemburgo los días 14 y 15 de octubre de 2002 (PRES/2002/308) y en la Sesión n. 2504, celebrada en Bruselas el 8 de mayo de 2003 (PRES/2003/111), alcanzando el mencionado acuerdo político en la sesión n. 2514, celebrada en Luxemburgo los días 5 y 6 de junio de 2003 (PRES/2003/150).

del texto definitivo de la *Directiva 2003/109/CE relativa al estatuto de los nacionales de terceros Estados residentes de larga duración*.

Como veremos, tanto la Comisión en su propuesta como el Consejo en el texto definitivamente aprobado, descartan acertadamente el exagerado concepto de ciudadanía cívica apuntado por la propia Comisión con anterioridad y ampliamente defendido por el CES. Así, la Directiva se limita a reconocer en favor del residente de larga duración una especie de ciudadanía social comunitaria, basada en la concesión de determinados derechos laborales y sociales similares a los que disfrutaban los nacionales de los Estados miembros, de un cierto derecho de circulación y residencia en el territorio de la UE y de una especial protección frente a la expulsión²¹.

III. LA DIRECTIVA 2003/109/CE DEL CONSEJO

1. ESTRUCTURA Y ÁMBITO DE APLICACIÓN

La estructura de la norma que analizamos viene marcada por la doble finalidad que persigue de acuerdo con su Art. 1. De ese modo, después de la exposición de motivos, tras un Capítulo I de «Disposiciones Generales» donde se delimitan su objeto y ámbito de aplicación, y se definen ciertos conceptos empleados a lo largo del articulado como el de *nacional de un tercer país*, o el de *residente de larga duración*, la Directiva se divide real-

²¹ Ver es ese sentido, JIMÉNEZ PIERNAS, C., «La comunitarización de las políticas de inmigración y extranjería: especial referencia a España», *RDCE* n. 13 (2002), 857-894, pp. 887-888 y 892-894; y RODRÍGUEZ BARRIGÓN, J. M., «La ciudadanía...», *op. cit.*, pp. 357-361. Estamos plenamente de acuerdo con ambos autores en la idea de que la necesidad de reforzar el estatuto de residente de larga duración no puede hacerse, de ningún modo, a costa de desvirtuar el estatuto de ciudadanía de la Unión. Compartimos también la visión de que, de conformidad con las orientaciones políticas marcadas por el Consejo Europeo de Tampere, el reconocimiento del estatuto de residente de larga duración ha de suponer una aproximación al del ciudadano de la UE mediante la extensión a aquellos de alguno de los derechos de que se benefician los nacionales de los Estados miembros, pero no la plena equiparación entre unos y otros, ni, por supuesto, la concesión de la ciudadanía europea a nacionales extracomunitarios como pretende el CES. A menos que la adquisición de la ciudadanía sea consecuencia de la previa adquisición de la nacionalidad del Estado miembro de residencia. En este sentido, creemos que podría resultar beneficiosa para la integración una cierta flexibilización de las condiciones de naturalización.

mente en dos grandes partes dedicadas cada una de ellas a uno de los objetivos mencionados, el Capítulo II «Estatuto de residente de larga duración en un Estado miembro», y el Capítulo III «Residencia en otros Estados miembros», para terminar con un Capítulo IV de «Disposiciones Finales».

Por lo que se refiere al ámbito de aplicación personal, se extiende, en virtud del Art. 3, a los nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de un Estado miembro, sin tener en cuenta los motivos de su entrada inicial en ese Estado. Ahora bien, puesto que el objeto de la norma es regular la situación de los residentes de larga duración, el apartado segundo de dicho artículo recoge una serie de excepciones, basadas fundamentalmente en la temporalidad de la estancia de las situaciones a las que se refiere. Concretamente quedan excluidos del ámbito de aplicación las personas que residan para llevar a cabo estudios o formación profesional; las que gozan de protección temporal; las que gozan de formas subsidiarias de protección o del estatuto de refugiado o los hubieran solicitado y estuvieran a la espera de una decisión al respecto; las que residan exclusivamente para la prestación de servicios de carácter temporal, como quienes prestan servicios «au pair», los temporeros o los trabajadores trasfronterizos y, finalmente, las personas cuya situación en el Estado miembro de residencia esté amparada por los acuerdos internacionales sobre personal diplomático, consular o de las organizaciones internacionales.

En todo caso, la Directiva es respetuosa con las posibles disposiciones que pudieran contener los compromisos internacionales asumidos por la Comunidad Europea o por sus Estados miembros cuya aplicación pudiera resultar más favorable para los nacionales de terceros Estados.

En cuanto al ámbito de aplicación espacial hay que destacar la exclusión del Reino Unido e Irlanda y de Dinamarca²², a pesar de la petición

²² En virtud de lo dispuesto en los Art. 1 y 2 del Protocolo sobre la posición del Reino Unido e Irlanda, anejo al TUE (conforme a los cuales dichos países no participan en la adopción de medidas propuestas en virtud del Título IV del TCE), estos dos Estados miembros de la UE no participan en la adopción de la Directiva, ni están obligados ni sujetos por su aplicación. No obstante, queda abierta la posibilidad prevista en el Art. 4 del citado Protocolo de que notifiquen al Consejo su propósito y deseo de aceptar la norma en cualquier momento después de su adopción. (Considerando 25). Asimismo, según los Art. 1 y 2 del Protocolo sobre la posición de Dinamarca, anejo al TUE, (de contenido prácticamente idéntico a los Art. 1 y 2 del Protocolo sobre la posición del Reino Unido e Irlanda) tampoco este Estado participa en la adopción de la Directiva ni le es aplicable. (Considerando 26).

expresa formulada por el CES en su Dictamen²³ a dichos Estados para que apliquen la Directiva en su territorio ampliando de ese modo la efectividad del derecho de libre circulación reconocido a los residentes de larga duración.

2) CONTENIDO

A) *Estatuto de residente de larga duración*

a) Condiciones y procedimiento de adquisición del estatuto

El *criterio principal* para la adquisición del estatuto de residente de larga duración es la duración de la residencia en el Estado miembro que lo otorga. Dicha residencia ha de ser *legal e ininterrumpida* durante los *cinco años* inmediatamente anteriores a la presentación de la solicitud. Se trata de asegurar que existe un vínculo fuerte y estable con el Estado en el que se pretende obtener el estatuto, por ese motivo no se contabilizan en el cómputo de esos cinco años o se computan sólo parcialmente determinados periodos de residencia²⁴.

Por otra parte, el criterio de la residencia ininterrumpida se aplica con cierta flexibilidad, habida cuenta de las diversas circunstancias que pueden llevar a las personas a necesitar ausentarse del Estado miembro sin que ello tenga por qué afectar a la estabilidad de su residencia. En ese sentido, no se considera que las ausencias inferiores a seis meses consecutivos y no superiores a diez en total interrumpen el periodo de residencia a efectos del cómputo de los cinco años. Igualmente se acepta que los Estados miembros contabilicen los periodos de ausencia debidos a traslados por motivos laborales, incluso para prestar servicios transfronterizos, y que los ordenamientos internos acepten periodos de ausencia más largos si concurren razones específicas o excepcionales de carácter temporal.

²³ Dictamen del CES sobre la propuesta de Directiva citado en nota 18, pág. 5.2).

²⁴ El Art. 4 excluye del cómputo dos de los supuestos excluidos del ámbito de aplicación de la Directiva, la residencia por motivos temporales y la residencia bajo un estatuto jurídico sujeto a acuerdos internacionales sobre personal diplomático, consular o de organizaciones internacionales. Además, permite contabilizar solo el 50 % del periodo de residencia de las personas que hubieran permanecido en el Estado miembro para llevar a cabo estudios o una formación profesional (apartado 2).

Se establecen además *condiciones adicionales* para la obtención del estatuto. Así, es preciso, por una parte, que el solicitante acredite que dispone, para sí mismo y para los miembros de su familia que estén a su cargo, de recursos fijos y regulares suficientes²⁵ y de un seguro de enfermedad (Art. 5). Por otra parte, el nacional del tercer país no debe constituir una amenaza para el orden público o la seguridad pública²⁶, ya que los Estados miembros pueden denegar el estatuto por ese motivo, siempre que esa denegación no se justifique por razones de orden económico. Finalmente, podrá, en su caso, requerirse al interesado el cumplimiento de las medidas de integración previstas en cada ordenamiento interno.

Si el nacional de un tercer Estado reúne todos esos requisitos, podrá solicitar al Estado miembro de residencia la concesión del estatuto de residente de larga duración y el Estado miembro en cuestión deberá otorgarlo automáticamente.

A ese fin, de acuerdo con el Art. 8 de la Directiva²⁷, el particular presentará ante las autoridades nacionales competentes su solicitud acompañada de los documentos acreditativos de las condiciones mencionadas *supra* y, en caso necesario, también de un documento de viaje válido o copia certificada del mismo y prueba de que dispone de un alojamiento adecuado. Las autoridades nacionales notificarán al interesado por escrito y de acuerdo con los procedimientos previstos al efecto en el ordenamiento interno, la resolución sobre su estatuto y los derechos y obligaciones derivados del mismo. Dicha notificación deberá efectuarse a la mayor brevedad posible, sin que salvo en el caso de que concurren circunstancias

²⁵ Los Estados miembros evalúan dichos recursos en función de su naturaleza y regularidad antes de la solicitud, pudiendo tener en cuenta al respecto la cuantía de los salarios y pensiones mínimos garantizados en su territorio, (Art. 5.1 a), así como otros elementos, por ejemplo, las cotizaciones a un régimen de pensiones o el cumplimiento de las obligaciones fiscales (considerando 7).

²⁶ Los Estados miembros valorarán la gravedad o el tipo de delito, y la amenaza para el orden público o la seguridad pública tendiendo en cuenta la duración de la residencia y la vinculación del individuo con el Estado miembro en cuestión (Art. 6.1 párr. 2). En todo caso, el concepto de orden público podrán incluir una condena por la comisión de un delito grave (considerando 8).

²⁷ En el que, junto al Art. 10 referido a las garantías procesales, se regula el procedimiento administrativo aplicable para la adquisición del estatuto atendiendo a la aspiración, manifestada en el Considerando 10, de establecer un conjunto de normas de procedimiento eficaces, que sean aplicables en relación con la carga normal de trabajo de las administraciones nacionales, transparentes y equitativas, y que, en ningún caso, constituyan un impedimento para el ejercicio del derecho de residencia.

excepcionales que dificulten el examen de la solicitud, puedan transcurrir más de seis meses desde la presentación de la misma.

En caso de ausencia de resolución las consecuencias del silencio administrativo se regularán conforme a la propia legislación nacional. Si la resolución fuese denegatoria, deberá ir necesariamente motivada e indicar expresamente los posibles recursos administrativos o jurisdiccionales legalmente previstos por el Estado miembro y a los que el interesado tiene derecho en virtud del Art. 10. 2 de la Directiva, así como los plazos de interposición correspondientes. Si la resolución fuese positiva, el nacional del tercer Estado adquiere el estatuto de residente de larga duración que tendrá carácter permanente, sin perjuicio de la posible retirada o pérdida del mismo. La adquisición del estatuto da derecho al interesado a la obtención de un «permiso de residencia de residente de larga duración-CE» con una validez de cinco años renovable automáticamente a su vencimiento.

b) Retirada, pérdida y recuperación del estatuto

La simple caducidad del permiso no implica, de ningún modo, la retirada o pérdida del estatuto, ya que los motivos por los que un residente de larga duración podría perder su estatuto aparecen expresamente tasados en el Art. 9. Tales motivos son: la comprobación de que se obtuvo de manera fraudulenta; la expulsión del territorio²⁸; la ausencia del territorio de la Comunidad por un período de doce meses consecutivos²⁹; la obtención del estatuto de residente de larga duración en un Estado miembro distinto; la ausencia por seis años del territorio del Estado miembro que concedió el estatuto, a menos que éste permita su conservación por razones específicas y la comisión de delitos graves que conviertan al interesado en una amenaza para el orden público aunque esa amenaza no justifique su expulsión conforme al Art. 12.

Ahora bien, el residente de larga duración que hubiese perdido su estatuto por alguno de esos motivos, salvo la expulsión o la amenaza para

²⁸ Expulsión que deberá ser conforme con lo dispuesto en el Art. 12 de la Directiva que prevé una protección reforzada contra la expulsión en favor del residente de larga duración, que sólo podrá ser objeto de una medida de este tipo si ésta responde a motivos especialmente graves.

²⁹ Si bien en este caso, el apartado 2º permite a los Estados miembros aceptar ausencias superiores o que obedezcan a razones específicas o excepcionales, sin que supongan la retirada o pérdida del estatuto.

el orden público o la seguridad pública, podrá permanecer en el territorio del Estado miembro que determinó la pérdida de su estatuto y, en su caso, recuperarlo. A esos efectos, la Directiva exige a los Estados miembros que establezcan en sus respectivas legislaciones nacionales los requisitos y procedimientos oportunos de recuperación, incluyendo un procedimiento simplificado para los casos de pérdida por ausencia de la Comunidad, o del territorio del Estado miembro en cuestión, o por adquisición del estatuto en otro Estado miembro. Ese procedimiento simplificado deberá aplicarse, especialmente, en los casos de residencia en un Estado miembro distinto para la realización de estudios.

c) Contenido material del estatuto

Por lo que respecta al contenido material del estatuto, la obtención del mismo implica la igualdad de trato con los nacionales de los Estados miembros en una serie de ámbitos económicos y sociales, ampliables por los Estados miembros³⁰, así como beneficiarse de una protección reforzada contra la expulsión.

Concretamente, de acuerdo con el Art.11 de la Directiva, los residentes de larga duración gozarán de igualdad de trato con los nacionales de los Estados miembros en: el acceso al empleo³¹ y las condiciones de empleo y trabajo, incluso el despido y la remuneración; la educación y la formación profesional, incluidas las becas de estudios, conforme a la legislación nacional vigente³²; el reconocimiento de diplomas profesionales,

³⁰ Conforme al Art.11. 5 los Estados miembros podrán permitir el acceso a prestaciones adicionales y decidir que se otorgue la igualdad de trato en ámbitos no considerados en la Directiva.

³¹ Si bien, no podrán ejercer empleos que supongan, ni siquiera ocasionalmente, una participación en el ejercicio del poder público [Art. 11. 1 a)]. Por otra parte, los Estados miembros podrán restringir el acceso a aquellos empleos que, conforme a la legislación nacional o comunitaria vigente, sean de acceso reservado a los nacionales, a los ciudadanos de la UE, o a los ciudadanos del Espacio Económico Europeo (EEE) [Art. 11. 3 a)].

³² Si bien los Estados miembros podrán exigir la acreditación de un nivel lingüístico adecuado al respecto, y en caso de acceso a la Universidad, el cumplimiento de requisitos educativos específicos previos [Art. 11. 3 b)]. En particular, respecto de la concesión de becas los Estados miembros podrán tener en cuenta el hecho de que los ciudadanos de la UE puedan acceder a las mismas en el país de origen (Considerando 15).

certificados y otros títulos, de conformidad con los procedimientos nacionales; las prestaciones de la seguridad social, de la asistencia social y de la protección social, tal como se definen en la legislación nacional³³; los beneficios fiscales; el acceso a bienes y servicios, al suministro de bienes y servicios a disposición del público, y a los procedimientos para acceder a la vivienda; la libertad de asociación y la libertad sindical, sin perjuicio de las disposiciones nacionales en materia de orden público y de seguridad pública; y el acceso a todo el territorio del Estado miembro, sin más limitaciones que las establecidas en la legislación nacional por razones de seguridad.

Asimismo, los residentes de larga duración gozan de una protección especial frente a la expulsión, en el sentido de que únicamente podrán ser objeto de una medida de este tipo si representan una amenaza real y suficientemente grave para el orden público o la seguridad pública y sin que, en ningún caso, la decisión pueda fundamentarse en razones económicas. Además, incluso en ese caso, antes de decidir la expulsión el Estado miembro deberá tomar en consideración una serie de elementos³⁴ como la duración de la residencia; la edad del interesado; las consecuencias que la expulsión pueda acarrear para él mismo o su familia, y su vinculación con dicho Estado o, en su caso, la ausencia de vinculación con el Estado de origen. Y si finalmente se decidiera la expulsión, el individuo afectado tendrá derecho a recurrirla de conformidad con los mecanismos previstos al efecto en la legislación nacional, pudiendo beneficiarse de asistencia jurídica gratuita en las mismas condiciones que los nacionales del Estado de residencia.

Finalmente, la Directiva permite a los Estados miembros la concesión de permisos de residencia permanente o de duración ilimitada en condi-

³³ Si bien la igualdad de trato en materia de asistencia y protección social puede limitarse a las prestaciones básicas (Art. 11. 4). De acuerdo con los comentarios de la Comisión al texto de su propuesta inicial, la protección social cubre, por ejemplo, prestaciones sociales como subsidios familiares o pensiones de jubilación, y también otros conceptos como seguro de enfermedad o prestaciones por desempleo. Por su parte, la asistencia social se refiere, por ejemplo a la renta mínima garantizada por el Estado o a las pensiones mínimas de jubilación. En cualquier caso, por lo que se refiere la posibilidad de limitar la asistencia social a las prestaciones esenciales debe entenderse al menos comprendida en esas prestaciones básicas la prestación de ingresos mínimos, la asistencia en caso de enfermedad y embarazo, la ayuda a los padres y los cuidados de larga duración (Considerando 13).

³⁴ Inspirados en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Considerando 16).

ciones más favorables, advirtiendo que tales permisos producirán efectos limitados al territorio de ese Estado, ya que no facultan al interesado a ejercer el derecho de residencia en un Estado miembro distinto.

B) *Residencia en otros Estados miembros*

a) Condiciones, beneficiarios, procedimiento y contenido del derecho de residencia

La obtención del estatuto de residente de larga duración en un Estado miembro permite también a su titular y a los miembros de su familia³⁵ adquirir el derecho a residir, por un periodo superior a tres meses, en cualquier otro Estado miembro en las condiciones previstas en el Capítulo III de la Directiva.

Las razones de la residencia en el segundo Estado miembro³⁶ pueden ser: el ejercicio de una actividad económica, sea por cuenta ajena o propia, salvo que se trate de la prestación de servicios transfronterizos; la realización de estudios o formación profesional; u otras.

Los requisitos que ha cumplir el interesado son prácticamente los mismos que para la adquisición del estatuto en el primer Estado miembro. Así se exige con carácter general que disponga de recursos fijos y regulares suficientes y de un seguro de enfermedad. Y, si se considera oportuno, se le podría requerir el cumplimiento de medidas de integración, salvo que éstas últimas ya se le hubieran exigido para acceder al estatuto en el primer Estado miembro, y que curse estudios de idiomas. Además, el solicitante no debe representar una amenaza para el orden o la seguridad públicas, ya que el segundo Estado podría denegar la solicitud de residencia por ese motivo, y en este caso también por razones de salud pública³⁷.

³⁵ A los efectos de la Directiva que analizamos se entiende por miembro de la familia conforme a su Art. 2 e): «el nacional de un tercer país que resida en el Estado miembro de que se trate de conformidad con lo dispuesto en la Directiva 2003/86/CE del Consejo de 22 de septiembre de 2003 sobre el derecho a la reagrupación familiar (DOCE L 251, de 3 de octubre de 2003, pp. 12 y ss.)».

³⁶ El concepto de segundo Estado miembro se define en el Art. 2 d) en los siguientes términos: «cualquier otro Estado miembro, distinto del que concedió por primera vez el estatuto de residente de larga duración a un nacional de un tercer país, en el que dicho residente de larga duración ejerce su derecho de residencia».

³⁷ A este respecto el Art. 18.2 determina qué enfermedades podrían justificar la denegación de la solicitud, cerrando a los Estados miembros la posibilidad de esta-

Más especialmente, se prevén requisitos adicionales para justificar las razones de la residencia en función de cuál sea el motivo de ésta. Así, en caso de residencia para el ejercicio de una actividad económica se podrá exigir también, si es por cuenta ajena, prueba de que cuenta con un permiso de trabajo o con una propuesta en ese sentido³⁸, y si por cuenta propia, prueba de que el interesado dispone de los recursos necesarios para ello. En caso de estudios o formación profesional podría pedirse igualmente prueba de estar matriculado en un centro homologado.

Con el fin de mantener la unidad familiar, el derecho a instalarse en otro Estado miembro se extiende a los miembros de la familia del residente de larga duración cuando la familia estuviese ya constituida en el primer Estado miembro³⁹ y éstos no representen una amenaza para el orden, la seguridad o la salud públicas. En tal caso, podrá exigírseles para ejercer el derecho de residencia junto al residente de larga duración, prueba de que residían ya como miembros de la familia de éste en el primer Estado y de que, bien ellos mismos disponen de recursos suficientes y de seguro de enfermedad, o bien quedan cubiertos por los del residente de larga duración.

Por lo que se refiere al procedimiento administrativo a seguir para la concesión del derecho de residencia en el segundo Estado miembro, la Directiva prevé la presentación de la solicitud por el interesado ante las autoridades competentes en el plazo máximo de tres meses desde su entrada en el territorio de dicho Estado⁴⁰. La solicitud deberá ir acompañada de su permiso de residencia de larga duración y un documento de viaje válido o copias certificadas de ambos, así como de todos los documentos que, conforme a la legislación interna, permitan acreditar que cumple los requisitos exigidos, incluida en su caso la prueba de que dispone de un alojamiento adecuado.

blecer, después de la adopción de la Directiva, nuevas disposiciones o prácticas más restrictivas. Asimismo, dicho precepto aclara que ello no es aplicable a las enfermedades sobrevenidas tras la obtención del permiso de residencia y que, si fuera necesario, podría exigirse un examen médico a los solicitantes siempre que no tuviera carácter sistemático.

³⁸ El Art. 15. 4 a) i) permite a los Estados miembros exigir, conforme a su legislación, bien pruebas de que tiene un contrato de trabajo, bien una declaración del empleador, o bien una propuesta de contrato.

³⁹ De no ser así, sería de aplicación la Directiva 2003/86/CE citada *supra*.

⁴⁰ El Art. 15. 1 párr. 2, permite a los Estados miembros tramitar la solicitud aunque el interesado siga residiendo en ese momento en el primer Estado miembro.

Las autoridades nacionales disponen para tramitar la solicitud de un plazo de cuatro meses desde su presentación, ampliable por tres meses más si no se presentaron los documentos exigidos o median circunstancias excepcionales.

b) Concesión y retirada o no renovación del permiso de residencia

Si se cumplen todos los requisitos y condiciones señalados se comunicará la decisión al primer Estado miembro y se expedirá a favor del residente de larga duración un permiso de residencia renovable⁴¹. Dicho permiso se expedirá también y por la misma duración a los miembros de su familia⁴².

La obtención de ese permiso confiere a su titular el derecho a la igualdad de trato con los nacionales del Estado de residencia en los mismos ámbitos y con las mismas condiciones que en el primer Estado⁴³, si bien los Estados miembros podrán limitar conforme a su legislación nacional y por un período no superior a doce meses, el acceso a actividades laborales distintas a aquellas para las que se solicitó el permiso.

Los Estados miembros podrán regular las condiciones de acceso al ejercicio de una actividad económica por parte de quienes solicitaron el permiso para realizar estudios o para otros fines distintos. El nacional del tercer Estado tendrá, además, derecho a adquirir el estatuto de residente de larga duración en el segundo Estado miembro en las mismas condicio-

⁴¹ No obstante, si la legislación de un determinado Estado miembro en vigor en el momento de adopción de la Directiva preveía la posibilidad de limitar la admisión de nacionales de terceros Estados, ese Estado podrá limitar el número total de personas que pueden optar a la residencia en su territorio. En cualquier caso, en el supuesto de denegación de la solicitud son aplicables, conforme al Art. 20, las mismas garantías procesales previstas para la denegación de la solicitud del estatuto de residente de larga duración, a las que ya nos hemos referido.

⁴² Conforme a lo establecido en el Art. 16 los Estados miembros *estarán obligados* a autorizar a los miembros de la familia a que se refiere el Art. 4.1 de la Directiva sobre el derecho a la reagrupación familiar, citada *supra* (cónyuge e hijos menores de edad no casados) a acompañar al residente de larga duración, mientras que con respecto al resto de los miembros de la familia, los Estados *podrán conceder* la autorización pero no están obligados a hacerlo.

⁴³ A los que se refería el Art. 11 de la Directiva.

nes y conforme al mismo procedimiento que en el primer Estado, que deberá ser informado de ello por el segundo Estado miembro.

El permiso de residencia podrá ser retirado o no renovado a su titular. Las razones en que puede basarse una decisión de esa naturaleza, tasadas en el Art. 22. 1, son las siguientes: que ese individuo represente una amenaza para el orden público o la seguridad pública; que haya dejado de cumplir las condiciones en virtud de las cuales se le otorgó el permiso; o que no resida legalmente en dicho Estado miembro.

En caso de retirada o no renovación del permiso por esos motivos, el residente de larga duración y los miembros de su familia deberán abandonar el territorio de dicho Estado, pudiendo desplazarse a un tercer Estado miembro o volver al territorio del que le concedió el estatuto. En este último caso, ese Estado estará obligado a readmitirlos de inmediato y sin formalidades y a comunicar su decisión al segundo Estado miembro. No obstante, éste último podría también decidir la expulsión fuera del territorio de la UE por motivos graves de orden público o seguridad pública⁴⁴, para lo que deberá consultar al primer Estado miembro y adoptar todas las medidas necesarias para ejecutar la decisión de devolución.

IV. COMPATIBILIDAD DEL RÉGIMEN COMUNITARIO CON LA NORMATIVA ESPAÑOLA

La normativa española a tener en cuenta en relación con este tema está constituida básicamente por la *Ley Orgánica (LO) de derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*, tal y como ha quedado modificada tras la última reforma de la misma llevada a cabo por *Ley Orgánica 14/2003*, de 20 de noviembre⁴⁵, y por las normas adoptadas para su desarrollo⁴⁶.

⁴⁴ Siempre que se respeten las garantías previstas al respecto en la Directiva (Art. 12).

⁴⁵ *Ley Orgánica 14/2003*, de 20 de noviembre, de Reforma de la *Ley Orgánica 4/2000*, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por la *Ley Orgánica 8/2000*, de 22 de diciembre; de la *Ley 7/1985*, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen local; de la *Ley 30/1992*, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y de la *Ley 3/1991*, de 10 de enero de Competencia Desleal (*BOE* n. 279, de 21 de noviembre de 2003, pp. 41193-41204).

⁴⁶ Es preciso destacar, en este sentido, que desde la entrada en vigor de la última modificación de la *LO de derechos y libertades de los extranjeros en España*,

En líneas generales, no parece que dicha normativa plantee especiales problemas de cara a la futura trasposición de la Directiva, pues la evidente interdependencia entre el ordenamiento comunitario y el español en la materia ha supuesto la paulatina adaptación de éste último a la incipiente política común de inmigración y extranjería de la UE. Así se aprecia claramente en las sucesivas reformas de la LO de derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. En particular, la exposición de motivos de la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, afirmaba ya que la modificación del Título I: «De los derechos y deberes de los extranjeros en España», respondía a la preocupación por reconocer a los extranjeros la cota máxima de derechos y libertades. Además, la citada exposición de motivos justificaba la reforma en la necesidad de conjugar el mandato del Art. 13 de la Constitución con los compromisos internacionales asumidos por España en cuanto miembro de la UE, especialmente, la exigencia, planteada por el Consejo Europeo de Tampere, de garantizar un trato justo a los nacionales de terceros Estados con residencia legal en un Estado miembro.

En efecto, el régimen español de extranjería prevé, entre las diferentes situaciones en que pueden encontrarse los extranjeros en España⁴⁷, la situación de residencia permanente, sometida con carácter general, igual que en la Directiva, a la condición de la duración de la residencia legal y continuada durante cinco años. Asimismo, el criterio de la continuidad se

hasta la fecha, todavía no se ha adoptado el correspondiente Reglamento de ejecución y, en su defecto, el Gobierno ha venido aplicando la Ley en virtud del Real Decreto 864/2001, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, reformada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre (*BOE* n. 174, 21 de julio), modificado por Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de marzo de 2003 (*BOE* n. 117, de 16 de mayo), y por el Real Decreto 1325/2003, de 24 de octubre por el que se aprueba el Reglamento sobre régimen de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas (*BOE* n. 256, de 25 de octubre), así como por medio de unos «criterios de aplicación» establecidos por una Instrucción de la Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración y publicados por el Ministerio del Interior. Pueden verse tales criterios en <http://www.dgei.mir.es>. La Coordinadora de Abogados de Extranjería de Madrid denunció dicho procedimiento de aplicación ante el Defensor del Pueblo, en diciembre de 2003, por considerar que se trata de una aplicación arbitraria de la Ley (*El País*, miércoles 4 de febrero de 2004, p. 5).

⁴⁷ Capítulo II del Título I de la LO de derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (Art. 29 a 35).

aplica de manera flexible, permitiendo que determinadas ausencias no afecten al cómputo de los cinco años⁴⁸. El régimen español es más favorable que el comunitario en este sentido, ya que admite la residencia permanente también en otros supuestos⁴⁹.

La situación de residencia permanente exige la obtención por el interesado de la correspondiente autorización⁵⁰ que, como el «permiso de residencia de residente de larga duración-CE» previsto en la Directiva, deberá renovarse cada cinco años. La solicitud de autorización ha de ir acompañada únicamente del pasaporte o documento válido para la entrada en el país o copia de los mismos; de los documentos necesarios para acreditar la residencia legal e interrumpida, o que el interesado se halla en alguno de los demás supuestos para los que puede concederse la residencia permanente; tres fotografías; justificación documental del cumplimiento de las obligaciones fiscales (sólo si se solicita la autorización por vez primera); y el certificado de antecedentes penales, que será expedido de oficio por las autoridades competentes⁵¹.

Una vez presentada la solicitud, y conforme a lo establecido en el Real Decreto 864/2001, las autoridades competentes disponen de un plazo máximo de seis meses (el mismo que en la Directiva) para notificar la resolución al interesado, que ha de ser motivada y deberá señalar los recursos

⁴⁸ El Art. 32 de la citada LO, y el Art. 42 del Real Decreto 864/2001, se refieren a ausencias por vacaciones, ausencias de entre seis meses y un año, y ausencias, debidamente justificadas por motivos familiares o de asistencia sanitaria.

⁴⁹ El Art. 42 del Real Decreto 864/2001 admite la posibilidad de conceder el permiso de residencia temporal sin cumplir el requisito de los cinco años en determinados supuestos como, por ejemplo, en los casos de residentes beneficiarios de una pensión de jubilación o una pensión de incapacidad permanente absoluta o gran invalidez, en su modalidad contributiva, incluidas en el sistema de la Seguridad Social; de españoles de origen que hubieran perdido la nacionalidad española, de o extranjeros que hayan contribuido de forma notoria al progreso económico, científico o cultural de España, o a la proyección de España en el exterior, entre otros.

⁵⁰ La disposición adicional única de la LO 14/2003, de 20 de noviembre establece que todas las referencias al término «permiso», incluidas en la LO 4/2000, modificada por la LO 8/2000, sean sustituidas por el término «autorización», y según los criterios de aplicación publicados por el Ministerio del interior, esta disposición es de aplicación directa desde 22 de diciembre de 2003.

⁵¹ Según lo dispuesto en el Art. 45 del Real Decreto 864/2001 que se refiere a la documentación a adjuntar en todos los casos de solicitud de autorización de residencia y en el Art. 48 sobre la documentación específica para la autorización de residencia permanente.

que procedan contra ella, los órganos ante los que pueden presentarse y el plazo para interponerlos (Art. 51). A partir de entonces, la autorización se inscribe en el Registro de extranjeros y se extiende al titular de la misma una tarjeta de residente.

También la normativa española es perfectamente compatible con la Directiva por lo que se refiere al contenido del estatuto de residente de larga duración, e incluso en determinados ámbitos resulta más favorable. Así, se reconoce a los extranjeros residentes en el territorio español, con independencia de que la residencia sea temporal o permanente, el ejercicio en condiciones de igualdad con los nacionales⁵² de una serie de derechos. Concretamente gozarán de la libertad de circulación (Art. 5); las libertades de reunión y manifestación (Art. 7), la libertad de asociación (Art. 8); el derecho a la educación, incluidas la educación no obligatoria y el acceso al sistema público de becas y ayudas (Art. 9); el derecho al trabajo y a la seguridad social (Art. 10), la libertad de sindicación y huelga (Art. 11); el derecho a la asistencia sanitaria en las mismas condiciones que los españoles, siempre que se encuentren inscritos en el padrón del municipio en que residan habitualmente, o sean menores de 18 años, y, en todo caso, el derecho a la asistencia sanitaria de urgencia o relacionada con el embarazo, parto y postparto, (Art. 12); el derecho a acceder al sistema público de ayudas en materia de vivienda (Art. 13); a acceder a las prestaciones generales y básicas de la seguridad social en las mismas condiciones que los españoles, y únicamente a las prestaciones básicas cuando se trate de extranjeros no residentes (Art. 14); y el derecho a la intimidad familiar (Art. 16). Se reconoce, incluso, el derecho de sufragio en las elecciones municipales, si bien el ejercicio de este derecho está condicionado por criterios de reciprocidad, en los términos establecidos para los españoles, por ley o tratado, en los países de origen de los extranjeros (Art. 6).

Además, todos los extranjeros, sean o no residentes gozan en España de ciertas garantías jurídicas como la tutela judicial efectiva (Art. 20); el recurso contra los actos administrativos (Art. 21); y, en relación con los procedimientos que puedan llevar a la denegación de su entrada, devolución o expulsión, también del derecho a la asistencia jurídica gratuita, si carecen de recursos económicos suficientes y, en caso necesario, el dere-

⁵² El Art. 3. 1 de la LO de derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

cho a un intérprete. Estas dos últimas garantías se extienden a cualquier proceso si se trata de residentes.

Por último, los extranjeros residentes permanentes gozan asimismo en España de una protección reforzada contra la expulsión⁵³, ya que sólo podrán ser objeto de una sanción de este tipo en caso de haber participado en actividades contrarias a la seguridad exterior del Estado o que puedan perjudicar las relaciones de España con otros países; si están implicados en actividades contrarias al orden público consideradas como muy graves por la legislación española; o cuando la infracción, grave o muy grave, sancionable con expulsión, suponga una reincidencia en el término de un año en la comisión de una infracción de la misma naturaleza.

En conclusión, más allá de las adaptaciones que necesariamente habrá que llevar a cabo para garantizar la correcta aplicación de la Directiva, especialmente en todo aquello que no esté previsto en el ordenamiento español, como el derecho de circulación y residencia en España de quienes hubiesen obtenido el estatuto de residente de larga duración en otro Estado miembro, no parece que su trasposición en España haya de vencer grandes obstáculos. Ello se debe, por un lado, al amplio margen de competencia nacional que admite la Directiva, y por otro, a la inspiración de la normativa española vigente sobre extranjería e inmigración en las grandes directrices que orientan el ordenamiento comunitario en la materia, entre ellas, la preocupación por la integración social del inmigrante legalmente establecido en la sociedad de acogida.

⁵³ Según el Art. 57. 5 b) de la LO de derechos y libertades de los extranjeros en España.